

---

Vergaderjaar 2002–2003

---

**23 490**

**Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**Nr. 243**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VOOR  
VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2002

Onder verwijzing naar de geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van de JBZ-Raad te Kopenhagen op 13 en 14 september jl.<sup>1</sup>, doen wij u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het verslag toekomen van de besprekingen van de Raad.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
H. P. A. Nawijn

---

<sup>1</sup> 23 490, nr. 241.

**1. Ontwerp-richtlijn inzake de vluchtelingdefinitie en  
subsidiare bescherming**

De Deense minister Haarder heette de deelnemers aan deze informele bijeenkomst van de Raad welkom. Na een korte toelichting op de agenda gaf Haarder het woord aan de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, de heer Lubbers. Deze was uitgenodigd om zijn visie te geven op het eerste punt op de agenda: de ontwerp-richtlijn inzake de vluchtelingdefinitie en subsidiare bescherming.

De Hoge Commissaris sprak zijn steun uit voor een eenduidige Europese interpretatie van de vluchtelingdefinitie, waarbinnen vervolging door niet-statelijke partijen en een gender-inclusieve benadering een plaats zouden moeten krijgen. De heer Lubbers zei verder te zullen bezien op welke specifieke groepen asielzoekers versnelde en eenvoudige procedures van toepassing zouden kunnen zijn. Hij toonde zich tevens bereid tripartiete terugkeer-overeenkomsten te sluiten met landen van ontvangst enerzijds en landen van herkomst anderzijds. In aanvulling op de Conventie van Genève lanceerde de heer Lubbers het idee van een zogenaamde Conventie Plus. Ofschoon nog niet volledig uitgewerkt, komt dit idee er in de kern op neer dat secundaire migratiestromen worden tegengegaan door zo dicht mogelijk hulp te bieden daar waar asielzoekers vandaan komen. Andere elementen die van de Conventie Plus deel zouden kunnen uitmaken, betreffen: hervestiging van vluchtelingen en reïntegratie van diegenen die terugkeren na afloop van een conflict-situatie.

Nederland toonde interesse in de voorstellen van de Hoge Commissaris. Deze interesse betrof in het bijzonder de onderwerpen opvang in de regio en samenwerking ten aanzien van het terugkeerbeleid. Beide onderwerpen zouden in het middelpunt van de aandacht moeten staan. Voor wat betreft de ontwerp-richtlijn, pleitte Nederland voor een zo eenduidig mogelijke interpretatie van de vluchtelingdefinitie en van subsidiare bescherming.

De meeste lidstaten benadrukten het belang van een goede samenwerking met landen van herkomst en transitlanden, waarbij, in geval van onvoldoende medewerking, eventuele maatregelen niet zouden mogen worden uitgesloten. Het belang van gezamenlijke terug- en overname-overeenkomsten werd eveneens breed gedeeld.

Sommige lidstaten pleitten voor een snelle totstandkoming van een gezamenlijke lijst van veilige landen van herkomst. Andere lidstaten legden de nadruk op het instellen van versnelde procedures voor groepen met een dun asielrelaas.

Een overgrote meerderheid van de lidstaten was met de Hoge Commissaris van mening dat vervolging door niet-statelijke partijen een grond voor erkenning als vluchteling kan zijn. Een even zo grote meerderheid sprak zich uit voor een strikte interpretatie van het begrip subsidiare bescherming. Lidstaten waren het er daarbij over eens dat dit begrip helder en ondubbelzinnig in de richtlijn zal moeten worden neergelegd.

## **2. Een gemeenschappelijk Europees terugkeerprogramma op basis van het Groenboek communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Unie verblijven**

Het voorzitterschap had een discussiedocument opgesteld waarin elementen voor een algemeen, operationeel gedeelte van een Europees terugkeerprogramma en elementen voor landenspecifieke deelprogramma's waren opgenomen. De meeste lidstaten maakten duidelijk dat prioriteit moet worden gegeven aan praktische samenwerking boven het opstellen van gemeenschappelijke normen. Andere lidstaten vulden daarbij aan dat praktische maatregelen hier en daar gepaard zullen moeten gaan met enkele juridische afspraken. De lidstaten waren het erover eens dat de aandacht verder zou moeten reiken dan vrijwillige terugkeer alleen. Van dwangmaatregelen gaat een zekere preventieve werking uit, zo werd algemeen gesteld. Medewerking van landen van oorsprong en van transitlanden werd als een voorwaarde voor een succesvol terugkeerbeleid gezien. Daarnaast waren de lidstaten het erover eens dat dit beleid sterk moet worden verankerd in het algemene buitenlands beleid. Dit laatste werd reeds eerder dit jaar, tijdens de Europese Raad van Sevilla, benadrukt. De Europese Commissie zal in oktober met een Mededeling komen die zal voortbouwen op de reacties van lidstaten op het Groenboek. Zodra beschikbaar zal deze Mededeling aan Uw Kamer worden aangeboden.

## **3. Integratie van onderdanen van derde landen**

De delegaties gingen akkoord met het voorstel van het voorzitterschap met betrekking tot het instellen van nationale contactpunten en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten inzake de integratie van onderdanen van derde landen. Een formeel besluit hierover zal mogelijk tijdens de bijeenkomst van de Raad op 14 en 15 oktober a.s. worden genomen. De voorzitter gaf voorts aan dat er op 14 en 15 november a.s. te Kopenhagen een conferentie over het kaderbesluit inzake bestrijding van racisme zal worden gehouden.

## **4. Schengen en de uitbreiding**

De lidstaten konden zich verenigen met het voorstel van het voorzitterschap voor de opstelling van een roadmap ter voorbereiding van de kandidaat-lidstaten voor de volledige toepassing van het Schengen-acquis. Door de Commissie en enkele lidstaten werden kanttekeningen geplaatst bij de vastlegging in de roadmap van een tijdpad en tijdlimieten. Commissaris Vitorino benadrukte dat de volledige inwerkingstelling van het Schengen-acquis in de kandidaat-lidstaten afhangt van de implementatie van SIS II; de tweede generatie van het Schengen Informatie Systeem zal mogelijk pas in 2006 in de lidstaten operationeel worden. De Commissie gaf aan dat met het stellen van deadlines voor de kandidaat-lidstaten voorzichtig dient te worden omgegaan. De voorzitter benadrukte dat de roadmap slechts is bedoeld als een oriënterend werkdocument dat geen bindende afspraken voor de kandidaat-lidstaten bevat. De lidstaten en Commissie zullen de kandidaat-lidstaten zo veel mogelijk bijstaan bij de voorbereidingen voor de toepassing van het Schengen-acquis. Er werd afgesproken dat de activiteiten met betrekking tot de ontwikkeling van «best practices» worden voortgezet. Tijdens de bijeenkomst van de Raad op 14 en 15 oktober a.s. zal het ontwerp voor de roadmap aan de kandidaat-lidstaten worden voorgelegd. De formele goedkeuring van de roadmap is voorzien tijdens de bijeenkomst van de Raad van eind november a.s.

## 5. Drugs

Het discussiedocument van het voorzitterschap met daarin opgenomen politieke richtlijnen voor een toekomstige Europese Actie inzake drugs kreeg brede steun van de Raad. De Commissie zal in november a.s. de tussentijdse evaluatie van het EU/Drugs Actieplan (2000–2004) afronden ter voorlegging aan de Europese Raad in december a.s.

Tijdens het debat kon een meerderheid zich vinden in een voorstel van de Commissie om een aparte stuurgroep voor de evaluatie van EU/Actieplan in het leven te roepen, waarin het voorzitterschap, de Commissie, het Europees Parlement, het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWCCDD) en Europol zouden deelnemen. Voorts steunden de meeste landen samen met de Commissie het voorzitterschap in zijn streven om tot een spoedige afronding te komen van het kaderbesluit illegale drugshandel. Het voorzitterschap zal het onderwerp voor de bijeenkomst van de Raad op 14 en 15 oktober a.s. agenderen, met daaraan voorafgaand bilaterale consultaties met verschillende delegaties. Bij de prioriteiten legden vrijwel alle delegaties (waaronder Nederland) de nadruk op de aanpak van de productie en distributie van (nieuwe) synthetische drugs. Minister Donner vroeg in dit verband aandacht voor de controle op uitgaand verkeer aan de buitengrenzen. In het kader van preventie van drugsriminaliteit wees hij vervolgens op verbetering van controle van het inkomend verkeer op de luchthavens. Enkele delegaties benadrukten het belang van de preventie van het gebruik van drugs (met name bij jongeren) en de behandeling van drugsverslaving in gevangnissen. Speciale aandacht werd voorts gevraagd voor de problematiek van de beperking van het aanbod uit productielanden, zoals Afghanistan en Latijns-Amerika en de samenwerking met de kandidaat-lidstaten en de Balkan. Ook het belang van versterking van de politiesamenwerking en de betrokkenheid van Europol en Eurojust werden onderstreept. Minister Donner pleitte voorts voor een gezamenlijke aanpak van de drugsproblematiek waar deze functioneel is. Via afspraken dienen de lidstaten te komen tot convergentie van het beleid. Minister Donner stelde dat gezamenlijk, op geïntegreerde wijze, optreden niet noodzakelijkerwijs leidt tot uniforme regelgeving met rechterlijke toetsing. Bij uniformering van straffen dient rekening te worden gehouden met wat effectief is.

## 6. EU-VS samenwerking bij de bestrijding van terrorisme

In een bijeenkomst met de Amerikaanse minister van Justitie Ashcroft bevestigde het voorzitterschap de solidariteit en het belang van versterking en intensivering van de transatlantische samenwerking in de strijd tegen het terrorisme.

Minister Ashcroft gaf uiting aan de dankbaarheid van de VS voor de steun en samenwerking van Europa bij de bestrijding van terrorisme. Hij legde de nadruk op samenwerking met de EU op drie terreinen:

- informatie-uitwisseling over rechtshandhaving
- coördinatie van rechtshandavingsoperaties
- het berechten van terroristen

Met de informatieuitwisseling is inmiddels vooruitgang geboekt in de zin van oprichting van contactpunten EU-VS, plaatsing van verbindings-officieren (Europol en Eurojust), gegevensuitwisseling met Europol en gezamenlijke identificatie van terroristenorganisaties en financiële bronnen. Minister Ashcroft onderstreepte het belang van de samenwerking tussen de VS en de EU op het punt van de gegevensbescherming en in het bijzonder de noodzaak om tot een harmonisatie van regels inzake de opslag van persoonsgegevens te komen.

De discussie over dit onderwerp werd voortgezet tijdens een werklunch in besloten kader, waar de voorstellen van het voorzitterschap in het discussiedocument aan de orde kwamen.